

LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL SUR-SURESTE DE MÉXICO.

LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Dr. Oscar López Chan¹

RESUMEN

El objetivo del presente documento es efectuar una revisión de la política de protección de los recursos naturales, a través del establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANPs), por parte del gobierno federal. El ejercicio se realiza en consideración de la importancia de las ANPs como medio para la conservación de los recursos naturales de las regiones del país, particularmente del Sur Sureste. La revisión de la política se efectúa con base en dos categorías analíticas, el componente constitucional-legal, y el programático. El primero, con base en la Constitución General (Diputados, 2017a), y leyes reglamentarias; y el segundo, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el específico a las Áreas Naturales Protegidas, en lo relativo a estrategias y acciones. El trabajo concluye que, pese a los esfuerzos de protección, a través de decretos presidenciales, reflejado en un incremento de la superficie del territorio nacional bajo protección; todavía es insuficiente debido a la incapacidad para el manejo de una superficie cada vez mayor por parte del gobierno federal, y por la amenaza de otros factores como la depredación, las sequías e incendios forestales. En este caso, se propone la incorporación de las propias comunidades, ahí asentadas, en las tareas de protección de las ANPs.

PALABRAS O CONCEPTOS CLAVE: Política Ambiental, Sureste, Áreas Naturales Protegidas.

¹ Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de la Frontera Sur, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Campeche, oalopezc@uacam.mx

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la SEMARNAT (2013), en protección de la biodiversidad, México cuenta con un 12.9% de su territorio protegido, ligeramente arriba del promedio (12.7%) de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero abajo del promedio mundial (14.6%). Dentro de México la región de mayor riqueza natural es el Sur-Sureste.² Se puede decir que es el pulmón de México, ya que ahí se encuentra la mayor dotación de selva tropical del país. Dentro de sus activos bióticos y abióticos presenta una gran disponibilidad de agua y energía; una gran diversidad biológica, climática, de suelos y cultural; también cuenta con grandes extensiones costeras, de bosques y selvas; e importantes yacimientos de hidrocarburos (principalmente en Tabasco y Campeche); y minerales metálicos y no metálicos (SEMARNAT 2001: 1).

Por las razones descritas el principal objetivo de este trabajo es conocer la política ambiental de México en relación con la protección de los recursos naturales del Sur Sureste de a través de las denominadas *áreas naturales protegidas*. El trabajo es esencialmente descriptivo y constituye un acercamiento al tema sin pretender realizar evaluaciones acerca de los resultados de dicha política. Dado que la política pública es la expresión de una acción estructurada de cualquier orden de gobierno, el documento se referirá exclusivamente a la política en materia de protección ambiental diseñada y ejecutada por el gobierno federal.

El trabajo parte de la premisa que la política ambiental es un marco normativo que a su vez se deriva de dos marcos superiores: el jurídico y el programático. En el primero caso, porque se considera que el diseño e implementación de políticas públicas es el ejercicio de las competencias que un orden de gobierno tiene a su cargo, por lo cual es necesario revisar el

² Oficialmente la región Sur-Sureste de México está conformada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (SEDATU, 2014).

marco constitucional y legal que faculta al gobierno federal para formular y ejecutar la política de protección ambiental. Esta revisión documental considera una jerárquico en el marco jurídico, que va parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), hasta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En el segundo caso, el marco programático es la expresión de la política ambiental formal de un gobierno en particular, contenida en planes y programas institucionales decretados por el Poder Ejecutivo Federal. Por esta razón se revisa en orden jerárquico todo el marco programático, que incluye el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia, 2013), el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (SEMARNAT, 2013), el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018 (CONANP, 2014), el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018 (SEDATU, 2014), hasta llegar a un Plan de Manejo de un Área Natural Protegida.

II. DERECHOS FUNDAMENTALES Y FACULTADES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a tres entidades básicas como sujetos de derechos en materia ambiental: el individuo, las comunidades indígenas y a la Nación (Véase cuadro 1). A nivel individual establece: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho”. (Párrafo cuarto, Art. 4, CPEUM). A nivel colectivo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía para acceder “*al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades*” (Frac. VI, apartado A, Art. 2do. CPEUM). La Constitución General también establece que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” (Art. 25, CPEUM). También instituye el derecho de la Nación de “*regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo*

equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana” (Párrafo tercero, Art. 27 CPEUM). Al mismo tiempo, señala que “*corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales...*” (Párrafo cuarto, Art. 27 CPEUM).

Hasta aquí debe entenderse como *Nación* al ente colectivo que integran todos los habitantes del país. Sin embargo, este colectivo no puede actuar como un sólo individuo, sino que tiene su expresión material en una representación nacional. Debido a que nuestro país es una *república federal* (Art. 40, CPEUM), la representación recae en el Poderes de la Unión, pero el ejercicio directo corresponde al Poder Ejecutivo Federal, en primera instancia. Es decir, el Poder Ejecutivo es el órgano encargado del ejercicio de las facultades que corresponden a la Nación en materia ambiental. Por lo tanto, debe entenderse que la regulación y control de los recursos naturales es una facultad que asume en primera instancia la Federación, representada por el Poder Ejecutivo Federal. En México para efectos normativos y prácticos, la desagregación de las funciones de regulación y control en materia ambiental correspondientes a la Federación tiene su expresión en una norma reglamentaria denominada *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (Cámara de Diputados, 2017b).

Cuadro 1

Preceptos fundamentales en relación con el medio ambiente en la Constitución General	
Derechos de comunidades indígenas al uso y disfrute de recursos naturales.	Art. 2, apartado A. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: VI. Acceder, [...], <i>al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades</i> , [...]
Derecho al medio ambiente	Art. 4, párrafo cuarto. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho.
Regulación del aprovechamiento de los recursos naturales.	Art. 27, párrafo tercero.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de [...] regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.
Preservación y restauración del	Art. 27, párrafo tercero.- Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos

equilibrio ecológico.	humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, [...] para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales [...]
Dominio de la Nación sobre todos los recursos naturales.	Art. 27, párrafo cuarto. <i>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales</i> de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, [...]; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; [...]
Propiedad Nacional de las aguas.	Art. 27, párrafo quinto. <i>Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales [...]; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores</i> de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; <i>las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, [...]; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, [...]; las de los manantiales [...]; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores [...].</i>
Facultades del Congreso de la Unión en materia ambiental	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX. Para establecer contribuciones: 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
Fuente: Elaboración propia con base en Diputados (2017).	

III. LA POLÍTICA AMBIENTAL FEDERAL EN RELACIÓN A LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), es la norma reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referidas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción (Art. 1ro., LGEEPA). En ésta se definen los principios de la política ambiental, sus instrumentos; y la preservación y protección de la biodiversidad, principalmente a través del establecimiento y

administración de áreas naturales protegidas, ANP. De acuerdo a la LGEEPA (Art. 2do.) se consideran de utilidad pública, entre otras materias:

- a) El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
- b) La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional, y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción...
- c) El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Cuadro 2

La política ambiental federal en la LGEEPA, y su relación con las ANPs	
Objeto de la Ley: El desarrollo sustentable	<p>Art. 1ro. (Segunda oración del primer párrafo).</p> <p>I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;</p> <p>II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;</p> <p>III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;</p> <p>IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;</p> <p>V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;</p> <p>VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;</p> <p>VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;</p> <p>VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia [...];</p>
Utilidad pública en materia ambiental	<p>Art. 2o.- Se consideran de utilidad pública:</p> <p>I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;</p> <p>II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;</p> <p>III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, [...]; y</p> <p>IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.</p>
Principios en la política ambiental	<p>Art. 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de NOM y demás instrumentos [...], en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al</p>

	<p>ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:</p> <p>I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;</p> <p>II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;</p> <p>III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;</p> <p>IV.- <i>Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique.</i> Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;</p> <p>V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;</p> <p>VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;</p> <p>VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;</p> <p>VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;</p> <p>X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. [...];</p> <p>XI.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, <i>se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;</i></p> <p>XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. [...];</p> <p>XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, [...];</p> <p>XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;</p> <p>XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;</p> <p>XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;</p> <p>XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;</p> <p>XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. [...]</p>
--	--

	XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.
Fuente: Diputados (2017b).	

III.1. Instrumentos de la política ambiental

Son diversos los instrumentos para la aplicación de la política ambiental nacional por parte del gobierno federal. Estos incluyen la *planeación ambiental* señalada como mandato en la planeación nacional del desarrollo, que deberá incorporar la política ambiental (Art. 17, LGEEPA); el *ordenamiento ecológico del territorio* y la *regionalización ecológica del territorio nacional*, para buscar un equilibrio entre los asentamientos humanos, las actividades económicas y las condiciones del medio ambiente en un territorio determinado, y considerando las modalidades de las áreas naturales protegidas (Arts. 19 y 20, LGEEPA); el *ordenamiento ecológico marino*, para la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de recursos naturales de zonas marinas; los *instrumentos económicos*, que es la aplicación de incentivos fiscales para aquellos que cumplan con los objetivos de la política ambiental; la *regulación ambiental de los asentamientos humanos*, para la planeación del desarrollo urbano y la vivienda; la *evaluación de impacto ambiental*, para regular la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones establecidos (Art. 28, LGEEPA); las *normas oficiales mexicanas* en materia ambiental, para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales estableciendo requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas (Art. 36, LGEEPA); la *autorregulación y auditorías ambientales*, para que de manera voluntaria productores, empresas u organizaciones empresariales respeten la legislación y normatividad vigente en materia ambiental (Art. 38, LGEEPA); la *investigación y educación ecológicas*, para que la autoridades promuevan la incorporación de contenidos,

conocimientos valores y competencias ecológicos en los diversos ciclos educativos (Art. 39, LGEEPA).

La LGEEPA señala que son atribuciones de la Federación la formulación y conducción de la política ambiental nacional y la aplicación de sus instrumentos (Véase cuadro 3). Explícitamente le señala como facultad el “*establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal*” (Art. 5to. LGEEPA). Sin embargo, la Federación podrá descentralizar la administración y vigilancia de las ANPs a los gobiernos del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), de los estados, con la participación, en su caso, de los municipios (Art. 11, LGEEPA). Además de los estados y municipios, la Federación podrá otorgar la administración de las ANPs que cuente con planes de manejo, a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales, y a personas físicas o morales interesadas (Art. 67, LGEEPA).

Cuadro 3

Facultades de la Federación en materia ambiental	
Facultades de las Federación en materia ambiental	<p>Art. 5o.- Son facultades de la Federación:</p> <p>I.- La formulación y conducción de la <i>política ambiental nacional</i>;</p> <p>II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, [...], así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;</p> <p>III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional [...];</p> <p>IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional [...] afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;</p> <p>V.- La expedición de las <i>normas oficiales mexicanas</i> y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;</p> <p>VI.- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, [...];</p> <p>VII.- La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, [...];</p> <p>VIII.- <i>El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal</i>;</p> <p>IX.- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de</p>

	<p>ordenamiento ecológico marino [...];</p> <p>X.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades [...] y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;</p> <p>XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.</p> <p>XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, [...], la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;</p> <p>XIII.- El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes [...], en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;</p> <p>XIV.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo [...], en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;</p> <p>XV.- La regulación de la prevención de la contaminación ambiental [...] perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;</p> <p>XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, [...];</p> <p>XVII.- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público [...];</p> <p>XVIII.- La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;</p> <p>XIX.- La vigilancia y promoción, [...], del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;</p> <p>XX.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y [...]</p>
Fuente: Diputados (2017b), cursivas nuestras.	

III.2. Las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) en la legislación ambiental

La LGEEP señala que “las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas” podrán constituirse en áreas naturales protegidas (ANP), y que los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre tierras, aguas y bosques dentro de las ANPs deberán sujetarse a las modalidades que establezcan sus decretos de constitución, y demás previsiones contenidas en los programas de manejo y los programas de ordenamiento ecológicos correspondientes (Art. 44, LGEEPA).

El establecimiento de las ANP tiene por objeto, entre otros (Art. 45, LGEEPA):

- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;
- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;
- Asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;
- Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Los tipos de ANPs podrán ser los siguientes (Art. 46, LGEEPA):

- Reservas de la biosfera;
- Parques nacionales;
- Monumentos naturales;
- Áreas de protección de recursos naturales;
- Áreas de protección de flora y fauna;
- Santuarios;
- Parques y Reservas Estatales;

- Zonas de conservación ecológica municipales; y
- Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

Debe mencionarse que, a excepción de los parques y reservas estatales y las zonas de conservación ecológica municipales, todas las demás ANP son competencia de la Federación. En el caso de los parques y reservas estatales son competencia de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México); y las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, parques urbanos y jardines públicos corresponden a los municipios.

III.3. Administración de las Áreas Naturales Protegidas

De acuerdo a la LGEEP el modelo de administración y vigilancia de las ANP (Véase cuadro 4) contiene una parte normativa, contenida en un plan de manejo y conservación, y una parte territorial, correspondiente a la división en dos tipos zonas básicas, las núcleo y las de amortiguamiento, de acuerdo con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos (Art. 47 Bis, LGEEPA). El plan de manejo incluye la descripción del ANP, las actividades a realizar en el corto, mediano y largo plazo, los inventarios biológicos, la organización de la administración y las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) aplicables.

Cuadro 4

Administración de las ANPs		
Zonas núcleo	Zonas de amortiguamiento	Programas de manejo
Objetivo: Preservar los ecosistemas y su funcionalidad a mediano y largo plazo. Se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.	Objetivo: Orientar a que las actividades de aprovechamiento que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable. Crear las condiciones para lograr la conservación de sus ecosistemas a largo plazo. Subzonas: a) De preservación. b) De uso tradicional. c) De aprovechamiento	Contenido. I. Descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales, y análisis de la situación de la tenencia de la tierra en la ANP. II.- Acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo: investigación y educación ambientales, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna; actividades

Subzonas a) De protección: b) De uso restringido:	sustentable de los recursos naturales. d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas. e) De aprovechamiento especial. f) De uso público. g) De asentamientos humanos. h) De recuperación.	recreativas, turísticas, obras de infraestructura y actividades productivas; financiamiento para la administración, prevención y control de contingencias, de vigilancia. III. Organización de la administración y mecanismos de participación de individuos y comunidades en el ANP, y de personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento. IV.- Objetivos específicos del área natural protegida; V.- NOMs aplicables a todas y cada una de las actividades VI.- Inventarios biológicos. VII.- Reglas de carácter administrativo.
Fuente: Elaboración propia con base en Diputados (2017b).		

Debe mencionarse que existe la previsión para que cuando se decrete una ANP deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten en las zonas de amortiguamiento. Sin embargo, en las ANP protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población. También deberá considerarse en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas la participación de los habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y organizaciones sociales, públicas y privadas, con el objeto de propiciar el desarrollo de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad (Art. 47, LGEEPA).

Hasta aquí se ha abordado el marco jurídico presente en la política ambiental en relación con el establecimiento de las áreas naturales protegidas. En el siguiente apartado, se abordará el marco programático que incluye la política ambiental en relación con las ANP en planes y programas de gobierno.

IV. MARCO PROGRAMÁTICO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De acuerdo al artículo 26 de la Constitución General el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector del desarrollo nacional y a él se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluye la previsión de todas las políticas aplicables en el territorio nacional, incluyendo la ambiental. De manera global el PND 2013-2018 plantea “hacer de México, una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución” (Presidencia de la República 2013: 10). En este caso, se entendería que se incluye el derecho a un medio ambiente sano. No obstante, pese a que en el PND 2013-2018 se plantean metas transversales, en ninguna de éstas se establece una visión sustentable del desarrollo o al menos el cuidado del medio ambiente. Si bien el planteamiento formal al respecto no es garantía de su cumplimiento, la ausencia de dicho enfoque implica que no allá elementos de referencia para las acciones de la propia Administración Pública Federal en su conjunto. Si bien en el diagnóstico sobre *desarrollo sustentable* del apartado *México Próspero* menciona que “existe un reconocimiento por parte de la sociedad acerca de que la conservación del capital natural y sus bienes y servicios ambientales, son un elemento clave para el desarrollo de los países y el nivel de bienestar de la población”.

Es precisamente en este apartado donde se establece que el 12% de la superficie nacional está designada como área protegida, sin embargo 62% no cuentan con programas de administración³ (Presidencia, 2013: 77).⁴ De manera específica el PND 2013-2018 establece las siguientes estrategias y líneas de acción, en relación con las ANPs, entre otras:

³ Léase programas de manejo, de acuerdo a la LGEEPA (Diputados, 2017b).

⁴ Cifra que bajaría al 56% en 2012, de acuerdo al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2013).

2.2.3 Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.

- Impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas y para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales.

4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.

- Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

4.4.4. Proteger el patrimonio natural.

- Promover la generación de recursos y beneficios a través de la conservación, restauración y aprovechamiento del patrimonio natural, con instrumentos económicos, financieros y de política pública innovadores.
- Promover el consumo de bienes y servicios ambientales, aprovechando los esquemas de certificación y generando la demanda para ellos, tanto a nivel gubernamental como de la población en general.
- Fortalecer el capital social y las capacidades de gestión de ejidos y comunidades en zonas forestales y de alto valor para la conservación de la biodiversidad.
- *Incrementar la superficie del territorio nacional bajo modalidades de conservación, buenas prácticas productivas y manejo regulado del patrimonio natural.*
- Focalizar los programas de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, para generar beneficios en comunidades con población de alta vulnerabilidad social y ambiental.
- Mejorar los esquemas e instrumentos de reforestación, así como sus indicadores para lograr una mayor supervivencia de plantas.

- Recuperar los ecosistemas y zonas deterioradas para mejorar la calidad del ambiente y la provisión de servicios ambientales de los ecosistemas.

Con base en estas estrategias y líneas de acción se delinea la *política de protección de las ANPs* a la que debe sujetarse el programa respectivo, en este caso el Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (SEMARNAT, 2013).

IV.1. La política de protección de las ANPs los programas de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Los programas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, son los instrumentos de la política de protección ambiental, para plantear acciones y concretar metas específicas en relación con las áreas naturales protegidas. En 2001, el Programa respectivo 2001-2006 (SEMARNAT, 2001b), planteó algunas metas específicas:

- Incrementar de ocho a 90 las ANP con nivel administrativo suficiente para su operación (infraestructura, recursos financieros y humanos, entre otros).
- Mantener y mejorar las poblaciones de especies prioritarias en el 90% de las ANP.
- Realizar actividades de restauración en el 60% de la superficie de las ANP, mediante acciones de reforestación y control de erosión.
- Incrementar el porcentaje de inspecciones forestales que detectan cumplimiento de la normatividad de 10% en el 2001 a 35% en el 2006.
- Incrementar el porcentaje de superficie decretada como protegida en el que se realiza inspección y vigilancia, de 20% en el 2001 a 100% en el 2006.
- Incrementar de 40% en el 2001 a 57% en el 2006 el porcentaje de verificaciones a actividades de prestadores de servicios turísticos en ANP marinas y litorales que detectan total cumplimiento de la normatividad para la protección de ecosistemas y especies marinas protegidas.

De igual forma el Programa 2013-2018 (SEMARNAT, 2013), dentro de su estrategia 4.1 *Fomentar la conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad, para mantener el patrimonio natural y sus servicios ambientales*, planteó como acciones y/o metas, entre otras, las siguientes:

- Incrementar la superficie del territorio nacional dedicada a la conservación mediante Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal.
- Dotar de su programa de manejo al 100% de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, susceptibles de contar con dicho instrumento.⁵
- Fortalecer los esquemas de manejo de ecosistemas y su biodiversidad en ANP para su salud y el mantenimiento de las poblaciones.
- Desarrollar y fortalecer el esquema de pago por servicios ambientales, transitando del esquema de conservación pasiva a la conservación activa.
- Fomentar esquemas de conservación bajo otras modalidades diferentes a las ANP.
- Fomentar la restauración de ecosistemas, para mantener y restablecer sus funciones, asegurando su conectividad y provisión de servicios ambientales.
- Desarrollar e impulsar procesos de restauración forestal, mediante la restauración de suelos y la reforestación en microcuencas prioritarias.
- Promover la elaboración de estudios e implementación de estrategias estatales para conservación y uso sustentable de la biodiversidad, con diversos sectores.
- Promover el incremento de las capacidades regionales de conservación in situ.

Como se aprecia, no necesariamente las acciones y/o metas planteadas en el tiempo son coincidentes, y tampoco es posible darle seguimiento, si las propias fuentes oficiales no generan la información pública al respecto. Sin embargo, en estos casos, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), es el órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargado de la administración de las

⁵ En este caso se definió como indicador el porcentaje de la superficie nacional de Áreas Naturales Protegidas (federales) que cuenta con un plan de manejo.

áreas naturales protegidas a nivel federal. La CONANP es la responsable directa de la aplicación de la política de protección ambiental de las ANPs, de la ejecución de las estrategias correspondientes y del cumplimiento de las metas específicas, y que tiene como propósito fundamental la conservación a largo plazo de los ecosistemas y su biodiversidad. Esto se ha de lograr mediante la formulación y ejecución de un Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

V. LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL SUR SURESTE

En 2012 existían en México 825 ANPs, con una extensión global de más de 25 millones hectáreas terrestres y 4.9 millones en zonas marinas, incluyendo 176 áreas federales, 308 estatales, y 341 sociales y privadas (SEMARNAT, 2013). Para 2016, de acuerdo a la CONANP, esta superficie se ha incrementado a 90.6 millones de hectáreas. Para el Sur-Sureste, los datos desagregados indicaban que en 1996 habían 52 ANPs (INEGI, 1996), con una extensión de 5 millones 544 mil, 993 has. En 2016 la superficie bajo protección en el Sur Sureste es de 5 millones 539 mil 903 hectáreas (Véase la tabla 1). Es decir, 20 años después en la región con mayor biodiversidad del país, esta superficie no se ha incrementado, quedando rezagada respecto a otras regiones del país.

Tabla 1

Superficie en hectáreas por tipo de Áreas Naturales Protegidas por entidad federativa en el Sur Sureste							
Sur Sureste	Área de protección de flora y fauna	Monumento Natural	Parque Nacional	Reserva de la Biósfera	Santuario	Área de Protección de los Recursos Naturales	Totales
Campeche	706,148			1,006,043			1,712,191
Chiapas	21,980	6,978	29,583	932,095	63	116,732	1,107,431
Guerrero			5,745		83		5,828
Oaxaca	3,912	1,076	28,815	490,187	30		524,020
Puebla						39,557	39,557
Quintana Roo	413,646		53,467	853,423			1,320,536
Tabasco	46,128			302,707			348,835
Yucatán	5,367		334,308	141,830			481,505
Totales	1,197,181	8,054	451,918	3,726,285	176	156,289	5,539,903

Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2016)

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Los decretos presidenciales de creación de áreas naturales protegidas no bastan para preservar la biodiversidad de nuestro país, especialmente del Sur Sureste, que es patrimonio de todos los mexicanos. Existen algunos problemas de gestión que impiden una mayor eficacia en la inspección y vigilancia de los recursos naturales en ANP:

- Pese a los decretos de creación, no necesariamente se cuenta con planes de manejo de las ANPs.
- En las ANP con planes de manejo existe poco alcance en su aplicación debido a la insuficiencia de recursos para la vigilancia y conservación.
- No existe un esfuerzo sistemático oficial, para el seguimiento de los datos críticos por entidad federativa, como superficie bajo protección, ANPs con planes de manejo, y con administración directa por organismos públicos,
- Las ANPs están bajo la amenaza constante por la depredación de especies de flora y fauna; y, debido al cambio climático, sujetos a sequías y, por ende, a incendios forestales.

En virtud que el gobierno federal no cuenta con los suficientes recursos humanos, materiales y financieros para la administración directa de las ANP, cuya superficie nominalmente se incrementa cada año-excepto en el Sur Sureste-, y que su descentralización hacia estados y municipios no resuelve el problema de un manejo adecuado, se requiere con urgencia considerar otras opciones. Una sería la posibilidad de incorporar a las comunidades asentadas en las ANPs a las tareas de conservación, inspección y vigilancia; que, además, a través de la prestación de servicios ambientales, reciban estímulos por su esfuerzo. Quien mejor para cuidar los recursos naturales que quienes viven en esos entornos.

REFERENCIAS

CONANP (2014). *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018*. México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, disponible en <http://entorno.conanp.gob.mx/documentos/PNANP.pdf> [Fecha de acceso 23 de julio de 2017].

Diputados (2017a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017. *Sitio Web* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [Fecha de acceso 30 de julio de 2017].

_____ (2017b). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2017. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf [Fecha de acceso 30 de julio de 2017].

INEGI (2016). *Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825087357> [Fecha de acceso 10 de julio de 2017].

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996). *Áreas naturales protegidas por entidad federativa, según categoría y ecosistema 1996*. INEGI. www.inegi.mx

Presidencia de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Presidencia de la República, www.pnd.gob.mx [Fecha de acceso 28 de julio de 2017].

SEDATU (2014). *Programa Regional del Desarrollo Sur-Sureste 2014-2018*. México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

SEMARNAT (2013). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

_____ (2001). *Programa Estratégico para el Sur Sureste. Síntesis ejecutiva*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. www.semarnat.gob.mx

_____ (2001b). *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*.

México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, www.semarnat.gob.mx.